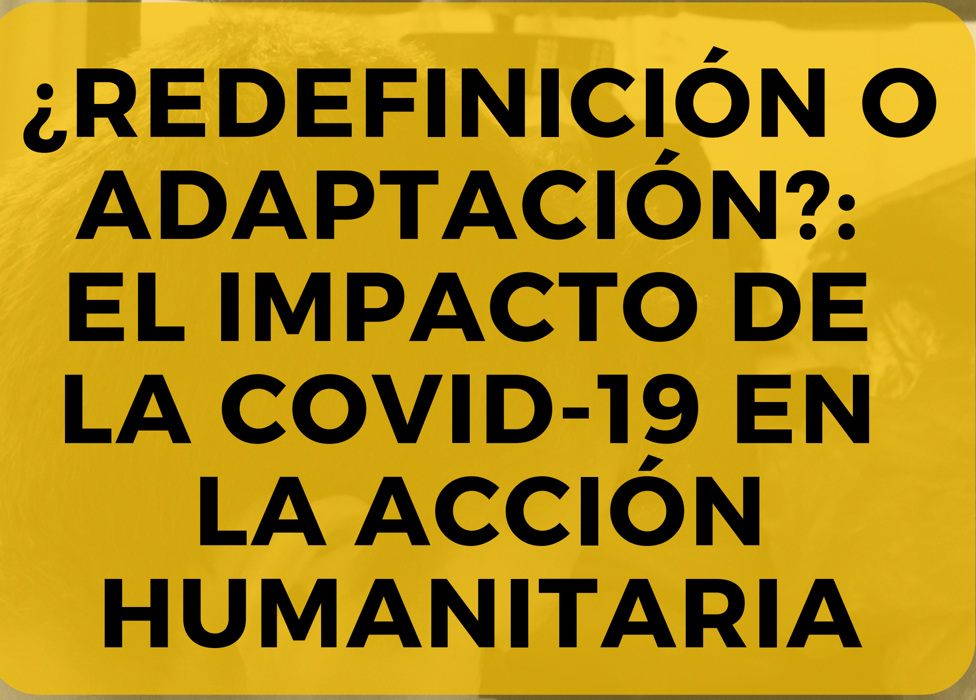


¿REDEFINICIÓN O ADAPTACIÓN?: EL IMPACTO DE LA COVID-19 EN LA ACCIÓN HUMANITARIA

Alfredo Langa Herrero

y

Francisco Rey Marcos

Junio 2021

.iecah.

Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
Institute of Studies on Conflicts and Humanitarian Action

Con la financiación de:





Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), gracias a la subvención de concesión directa por interés público, social, económico o humanitario, Expediente Nº 2020/SUN/0000500021. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva del IECAH y no refleja necesariamente la opinión de la AECID.

Agradecemos a las todas las personas y organizaciones que han contribuido a la recogida de datos para la realización de este estudio. Muy especialmente a nuestro compañero Camille Nussbaum, investigador del IECAH, por sus comentarios y aportaciones.

Imagen de portada: Turkey: mobile support and healthcare for rural refugees. European Union, 2021 (photographer: Begüm Iman).

Índice

0. Resumen Ejecutivo

Este informe presenta el escenario actual y futuro de la acción humanitaria a nivel internacional tras la declaración de situación de pandemia mundial por la COVID-19, en marzo de 2020. En el mismo se describen y **analizan las consecuencias y efectos de la pandemia sobre las necesidades humanitarias y los desafíos que esta representa para la respuesta humanitaria en el futuro**. De manera específica, este informe se centra en el estudio de las consecuencias de la COVID-19 sobre el sistema internacional humanitario, así como sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) relacionados con la pobreza, el hambre y la salud. Asimismo, se estudia el impacto de la pandemia sobre mujeres y niñas.

Los datos y conclusiones del informe se basan en distintas fuentes, como la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR), la Universidad de las Naciones Unidas (UNU) o el Banco Mundial, entre otras. En ellas, se ha analizado la información de cara a presentar conclusiones basadas en evidencias. En este sentido, los datos mostrados por OCHA revelan que **por efecto de la crisis de la COVID-19 hay un incremento de un 40% de la población con necesidades humanitarias de 2020 a 2021 y, según sus previsiones, la población necesitada de ayuda pasará de 189 millones en 2021, a 212 millones en 2022**.

Además, se estima que unos **40 o 60 millones de personas volverán a caer en la pobreza extrema** de manera inminente, lo que supone el primer aumento de la pobreza mundial en más de veinte años. Desde un enfoque regional, esta tendencia es incluso más acentuada si vemos los datos de África Subsahariana, donde la extrema pobreza no bajaría del 40% de la población y se descartaría cualquier esperanza de cumplimiento del ODS “Fin de la pobreza” en 2030.

Igualmente, se espera que **durante el presente 2021 más de 700 millones de personas se encontrarán en situación de inseguridad alimentaria**, lo cual representa un desafío importante para las agencias y organizaciones humanitarias. Por ello, el ODS 2: Hambre Cero se torna de imposible cumplimiento, ya que las previsiones sitúan al número de desnutridos en torno a los 850 millones de personas en 2030, rompiendo de esta manera la meta del hambre cero. En este sentido, las medidas de contención tomadas debido a la COVID-19 ya están limitando la movilidad de trabajadores y trabajadoras en las zonas que dependen de la mano de obra estacional o migrante, y dificultan el acceso a los mercados y al transporte de alimentos, tanto dentro de los países como entre ellos.

De igual manera, la crisis provocada por **la pandemia está asolando los sistemas sanitarios de todo el mundo y amenaza los logros ya alcanzados en materia de salud**

respecto de los ODS. La mayoría de los países, sobre todo los menos desarrollados, no tienen suficientes instalaciones sanitarias, suministros médicos y personal para satisfacer el aumento de las necesidades como consecuencia de la pandemia. Esta ha obstaculizado los servicios sanitarios esenciales en casi todos los países y, sobre todo, en los países de ingresos bajos y medios. Los datos sugieren que el número de muertes anuales debidas al VIH, la tuberculosis y la malaria podrían casi duplicarse debido a las consecuencias de la COVID-19. Queda patente cómo esta nueva enfermedad puede impulsar las necesidades humanitarias, agudizando las desigualdades estructurales y sociales existentes, y cómo se podrían perder veinte años de progreso en materia sanitaria.

La crisis provocada por la pandemia es, también, una **crisis de protección y ha afectado al ejercicio de los derechos de numerosos colectivos** y muy especialmente de las poblaciones en situación de desplazamiento forzado. De igual modo y en materia de género, **la desigualdad, que ya de por sí sufren las mujeres y las niñas en muchas sociedades, corre el riesgo de agravarse aún más durante y después de una crisis humanitaria.** En el caso de la pandemia, los datos han evidenciado el alcance de la desigualdad de género, sus efectos sobre mujeres y niñas y la exposición de estas a mayores tasas de violencia. Igualmente, los efectos de la pandemia también podrían provocar 13 millones de casos de matrimonio infantil, en parte derivados del cierre de las escuelas. Asimismo, las mujeres constituyen la mayoría de la fuerza laboral en los sectores sanitario y de asistencia social de muchos países, además de ser las encargadas de cuidar a los enfermos y ancianos, dentro de la familia. Todo esto las expone a un mayor riesgo de infección.

En cuanto a la financiación de la respuesta humanitaria, se ha comprobado el importante déficit existente entre los fondos solicitados en los diferentes llamamientos de Naciones Unidas y lo realmente recaudado. **En 2020 la recaudación ha disminuido en casi 1.000 millones de dólares, mientras que el aumento de las necesidades ha sido de casi 10.000 millones. Esto da una idea de los recortes en la ayuda destinada a la respuesta humanitaria** por parte de los principales donantes, lo que estaría estrechamente relacionado con el aumento de las necesidades nacionales para hacer frente a la pandemia y también a la crisis económica derivada de la misma. Este déficit en la respuesta humanitaria ha repercutido de manera importante en el cumplimiento de los ODS y, sobre todo, respecto a aquellos que son más sensibles a las crisis humanitarias, como los relativos a la pobreza, el hambre, el agua y saneamiento o la salud.

En lo referente al sistema humanitario, **la crisis provocada por la COVID-19 ha puesto en evidencia la falta de eficacia del sistema humanitario mundial**, pensado desde su creación para asistir al "sur global". Pese a que la respuesta más contundente contra el nuevo virus ha venido desde los contextos locales, durante la primavera de 2020, sólo el 0,1% de la financiación internacional para luchar contra la pandemia se destinó directamente a las organizaciones nacionales y locales de los tradicionales países receptores de ayuda. Este diagnóstico no es nuevo ni está determinado solo por la actual pandemia, ya que en la Cumbre Humanitaria Mundial celebrada en Estambul en mayo de 2016 se identificó la necesidad de un gran pacto mundial o *Grand Bargain* que proporcionara, al menos el 25% de la financiación humanitaria directamente a organizaciones nacionales o locales.

Todo ello ha generado una serie de **desafíos de la acción humanitaria en un mundo en pandemia, alguno de los cuales ya existían previamente, pero que se han intensificado** en el escenario actual. La pandemia no solo ha evidenciado las debilidades del sistema humanitario, sino que ha mostrado la resistencia, la creatividad y la capacidad de adaptación de actores clave del sector y ha dado lugar a modos más innovadores y eficientes de ayuda. Al mismo tiempo, ha acelerado el largo debate sobre la viabilidad de los enfoques humanitarios actuales. En particular, **la crisis del coronavirus ha puesto de manifiesto la dificultad del sistema internacional para dar respuesta a crisis globales, su ineficiente modelo de financiación y la incapacidad para cumplir los compromi-**

sos adquiridos en la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016.

La gestión de la crisis ha demostrado que **se han de encontrar procedimientos y maneras de involucrar de manera más importante a las instituciones y ONG nacionales y locales desde el principio de la respuesta humanitaria** y garantizar que reciban el apoyo y la financiación adecuados, tanto del sector público como del sector privado. Para ello, se ha de mejorar la rendición de cuentas y la transparencia respecto a los programas de ayuda que ejecutan las organizaciones sean del tipo que sean, **tratando de reforzar y dar mayor protagonismo a las instituciones locales, haciendo hincapié en las organizaciones de mujeres**.

Además, **la mejora de los procedimientos y mecanismos de seguimiento y evaluación de las iniciativas de acción humanitaria** resultan esenciales para apoyar la mejora de la eficacia y eficiencia de las mismas, sobre todo en las organizaciones locales o nacionales. Éstas pueden mejorar el impacto de la respuesta humanitaria si se identifican aquellas organizaciones e instituciones privadas o públicas que son reconocidas y que cuentan con mayor legitimidad en los escenarios de crisis.

La gestión eficiente y eficaz de las crisis humanitarias provocadas por desastres producidos por amenazas naturales significa aplicar los compromisos existentes en materia de refuerzo de la resiliencia en los ODS, el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres y el Acuerdo de París sobre el cambio climático. **Para ello es fundamental mejorar los sistemas de monitoreo del riesgo de desastre** y que las organizaciones humanitarias, los donantes y los Gobiernos trabajen en conjunto a nivel internacional, nacional y sobre todo local, de cara a priorizar las necesidades de las víctimas y la población vulnerable incidiendo en la consecución de resultados tangibles a nivel comunitario. **Estos sistemas tienen que contener elementos y herramientas que permitan hacer previsiones de riesgos y prospectiva respecto a desastres y posibles escenarios de crisis humanitarias, para enfrentarse a ellos con cierto carácter anticipatorio**.

Por último, es fundamental que **las estrategias humanitarias en el futuro se circunscriban de forma clara a los marcos jurídicos existentes, en los que se basa la protección de la población vulnerable ante diversas formas de violencia**. En este sentido, tanto el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), el derecho de los refugiados, como el Derecho Internacional Humanitario (DIH) deben fundamentar la respuesta humanitaria. Junto a este marco jurídico, la acción humanitaria ha de seguir los principios humanitarios de imparcialidad, neutralidad, independencia y universalidad, tanto en las acciones como respecto a los actores que la gestionan. Todo ello de cara a la **materialización de espacios humanitarios**, dentro de los escenarios de crisis, que aseguren la protección de las poblaciones en mayor riesgo y la calidad de la asistencia humanitaria.

1. Introducción

La pandemia generada por la COVID-19 ha tenido consecuencias enormes sobre todas las facetas de la acción humana y, evidentemente, ha impactado el trabajo humanitario. La acción humanitaria que surge, precisamente, para salvar vidas y aliviar el sufrimiento humano, se ha visto interpelada desde el inicio de la pandemia para tratar de responder mejor a la gravedad de esta crisis. Pero, más allá de la necesidad de amplificar su acción para llegar con tareas asistenciales y de protección a las personas y grupos más afectados, la pandemia ha puesto de manifiesto las carencias del llamado "sistema humanitario" para, no solo responder, sino anticipar y prepararse para este tipo de situaciones que, todo parece indicar, van a ser cada vez más frecuentes. Los retos, por tanto, no tienen que ver solo con aspectos técnicos que mejoren la respuesta sino con otras muchas dimensiones del quehacer humanitario y, muy especialmente, con las vinculadas con la gobernanza y con la mayor o menor eficacia que tiene el sistema humanitario, entendido como el conjunto de instituciones públicas y privadas, gubernamentales y no gubernamentales, de todo tipo que participan en tareas de carácter humanitario.

Esta preocupación ha estado presente desde los primeros meses de la pandemia y desde nuestro Instituto, en colaboración con muchas entidades y muy especialmente la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), hemos impulsado el análisis y reflexión sobre estas cuestiones para encontrar líneas de acción para el futuro de la cooperación para el desarrollo, en general y de la acción humanitaria en particular. Así, las VIII Jornadas Estatales de Acción Humanitaria celebradas en el mes de noviembre de 2020 abordaron de manera central este tema[1].

La publicación que ahora presentamos, realizada también con la colaboración de la OAH, pretende contribuir a este necesario debate analizando tanto los efectos de la COVID-19 sobre las necesidades humanitarias, como los desafíos más globales para la acción humanitaria que representa un mundo en pandemia. El documento analiza también el impacto sobre la consecución de los ODS y, en general, sobre el grado de avance de la Agenda 2030. Evidentemente, cuando nos encontramos sufriendo los efectos de la pandemia y ésta se está agravando en muchos países del sur global, se trata de un debate abierto en el que muchas voces están planteando la necesidad de reformas a fondo del sistema humanitario. Y, nos atrevemos a decir, del sistema internacional que no está siendo capaz, ni tan siquiera, de distribuir las vacunas de modo mínimamente justo.

El documento tiene, además, un carácter propositivo y a lo largo del mismo se van incorporando algunas recomendaciones surgidas, tanto de los documentos consultados como de nuestra propia reflexión.

1 Puede consultarse la relatoría de las VIII Jornadas en **https://iecah.org/index.php/articulos/3771-relatoria-viii-jornadas-ah**

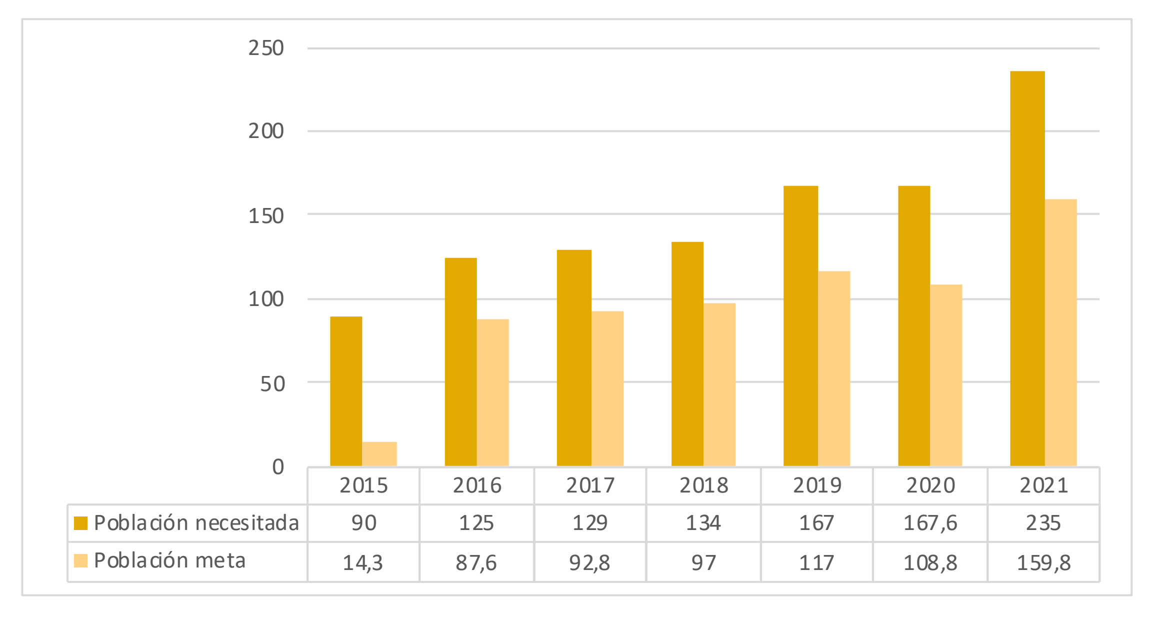
2. Los efectos de la COVID-19 sobre las necesidades humanitarias

2.1. Aspectos generales

Desde que el pasado 11 de marzo de 2020, el Director General de la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la situación de pandemia mundial por la COVID-19, el mundo de la acción humanitaria se ha visto afectado gravemente por sus consecuencias tanto desde el punto de vista humano y financiero, como desde el organizativo. Atendiendo a los datos brindados por la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), a través del informe Panorama Global Humanitario 2021, la población con necesidades humanitarias y la población meta o población objetivo han incrementado su número de manera importante de 2020-2021, en comparación con el periodo 2019-2020. Como muestra la gráfica 1, el incremento de la población con necesidades humanitarias ha aumentado en más de un 40% de 2020 a 2021, al igual que la población objetivo de OCHA para el mismo periodo, en casi un 47%. Si tenemos en cuenta que las previsiones de OCHA a finales de 2019[2] eran de una población necesitada de 189 millones en 2021 y 212 millones para 2022, parece claro que las cifras actuales responden a una razón imprevista.

2 En el informe Panorama Global Humanitario 2020.

Gráfica 1. Evolución de la población necesitada y la población meta de 2015-2021.



	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Población necesitada	90	125	129	134	167	167,6	235
Población meta	14,3	87,6	92,8	97	117	108,8	159,8

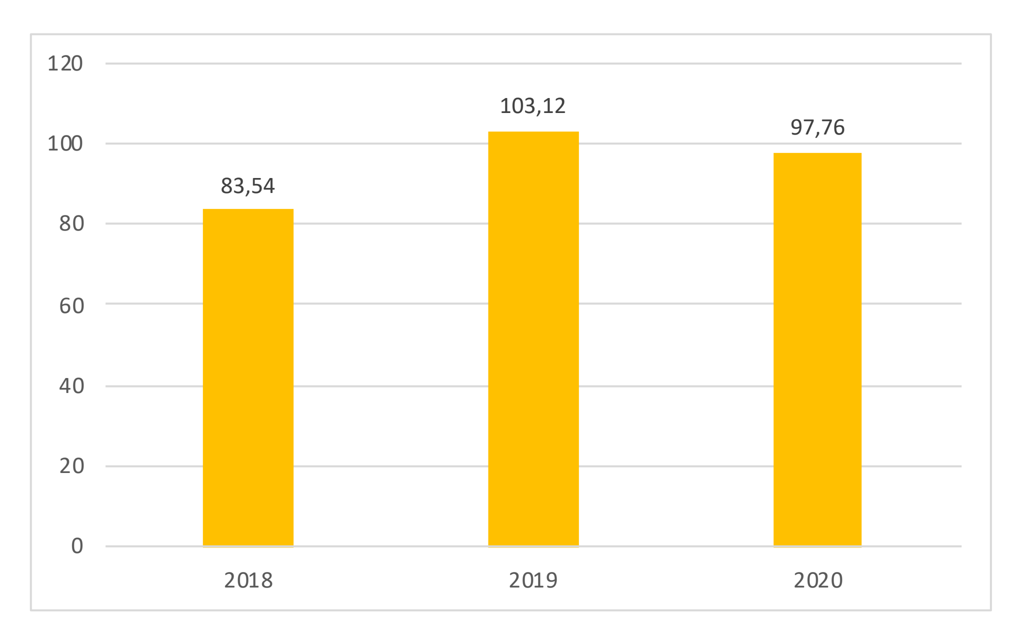
Fuente. OCHA (2021)

Además, si observamos los datos sobre incidencia de desastres[3] de la gráfica 2, en la que el número de afectados por desastres no ha aumentado en 2020, parece clara la influencia de la pandemia ocasionada por el nuevo coronavirus en el aumento de las necesidades humanitarias.

3 Datos de la Oficina de Naciones Unidad para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) y el Centro de Investigación sobre Epidemiología de los Desastres (CRED) de la Universidad de Lovaina. El concepto de desastres de la gráfica incluye desastres naturales (tormentas, inundaciones, incendios, sequías, deslizamientos de tierra, temperaturas extremas, terremotos, epidemias y actividad volcánica) y desastres tecnológicos (accidentes industriales y de transporte). La incidencia del covid-19 y los conflictos armados están excluidos.

Igualmente, si acudimos a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), podemos encontrar en los últimos informes de seguimiento de Naciones Unidas datos que evidencian la influencia de la COVID-19 en el aumento de las necesidades humanitarias. En este apartado nos centraremos en esbozar la influencia que la pandemia ha tenido en aspectos financieros y sobre el cumplimiento de los tres primeros ODS: Fin de la Pobreza, Hambre cero, y Salud y bienestar. Asimismo, se presentarán elementos para estudiar el impacto de la COVID-19 sobre el bienestar de mujeres y niñas y sobre el sistema educativo de manera general.

Gráfica 2. Número de personas afectadas por desastres (en millones).



Fuente. UNDRR-CRED (2021).

2.2. Sistema humanitario y COVID-19

La crisis provocada por la COVID-19 ha inducido situaciones insólitas y, en cierta manera, ha puesto en evidencia la efectividad del sistema humanitario mundial, pensado desde su creación para asistir al "sur global". En Europa, países como España, Francia o Italia han necesitado el apoyo de ONG humanitarias internacionales para hacer frente a una pandemia que no podían contener sus sistemas de salud y que dejó a la UE en estado de choque y sin capacidad de respuesta. Liberia o Sierra Leona parecían estar más preparados por su amarga experiencia con el ébola. Por ello, la unidireccionalidad de la acción humanitaria internacional actual con donantes y beneficiarios identificados de inicio y con políticas identificadas, sobre todo, "desde arriba" podrían mejorar su eficiencia y eficacia.

Pese a que la respuesta más contundente contra el nuevo virus ha venido desde los contextos locales, sin embargo, durante la primavera de 2020, sólo el 0,1% de la financiación

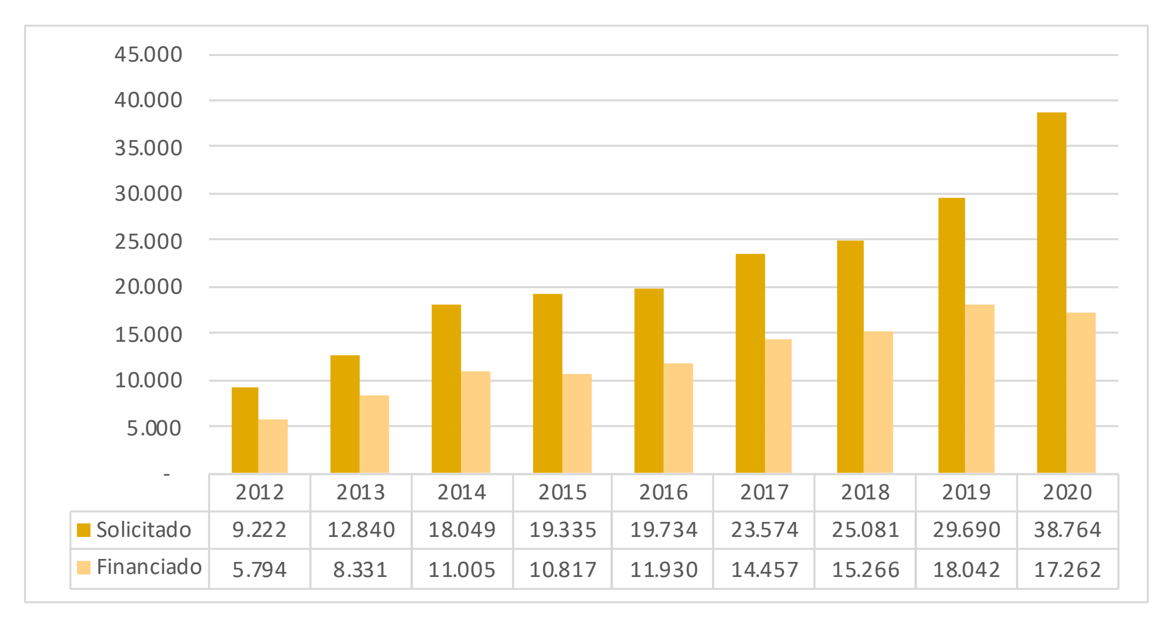
internacional para luchar contra la pandemia se destinó directamente a las organizaciones nacionales y locales de los tradicionales países receptores de ayuda. Y ello, a pesar de que, en la mayoría de los casos, estas organizaciones tenían mejor acceso, o estaban en muchos casos mejor situadas, en general, que las organizaciones internacionales y podían responder de forma más rápida y eficiente al complicado escenario de pandemia.

Este diagnóstico no es nuevo ni está determinado solo por la actual pandemia, ya que en la Cumbre Humanitaria celebrada en Estambul en mayo de 2016 se identificó la necesidad de un gran pacto mundial o *Grand Bargain* que proporcionara, al menos el 25% de la financiación humanitaria directamente a organizaciones nacionales o locales. Por ello, el sistema humanitario puede optar por invertir sus esfuerzos en seguir una respuesta humanitaria tradicional, mediante el despliegue de personal expatriado, entre otros recursos, o puede invertir en el refuerzo de las capacidades de la respuesta humanitaria a nivel local. En cualquier caso, el sistema puede y debe ser reforzado y mejorado.

Además, según el informe de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU) *COVID-19 and Humanitarian Access*, la situación actual ha generado o ha profundizado los desafíos existentes de cara a acceder a la población más vulnerable. Dichos desafíos y dificultades han sido identificados de la siguiente forma.

- La repatriación de muchos profesionales sanitarios expatriados y las restricciones autoimpuestas a la movilidad por los actores humanitarios ha menoscabado los servicios de salud de los países receptores de programas de ayuda.
- Además, las cuarentenas y los cierres de frontera han impedido el acceso de personal y/o material a ciertos territorios.
- Igualmente, se ha producido un aumento de los obstáculos burocráticos a la circulación de personas y bienes.
- Se han dado en algunos contextos campañas de desinformación, a veces destinadas a fomentar el sentimiento contra los extranjeros.
- También se ha producido una lógica limitación de las actividades humanitarias esenciales o más urgentes, dejando de lado otro tipo de respuestas como las de preparación o mitigación de desastres y, sobre todo, los elementos de protección y prevención de abusos sexuales y violencia de género.
- Las prohibiciones de grandes reuniones han restringido la realización actividades

Gráfica 3. Evolución de las cantidades solicitadas y recaudadas para actividades humanitarias (millones de dólares).



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Solicitado	9.222	12.840	18.049	19.335	19.734	23.574	25.081	29.690	38.764
Financiado	5.794	8.331	11.005	10.817	11.930	14.457	15.266	18.042	17.262

Fuente. OCHA (2021)

de sensibilización en temas de higiene o salud.

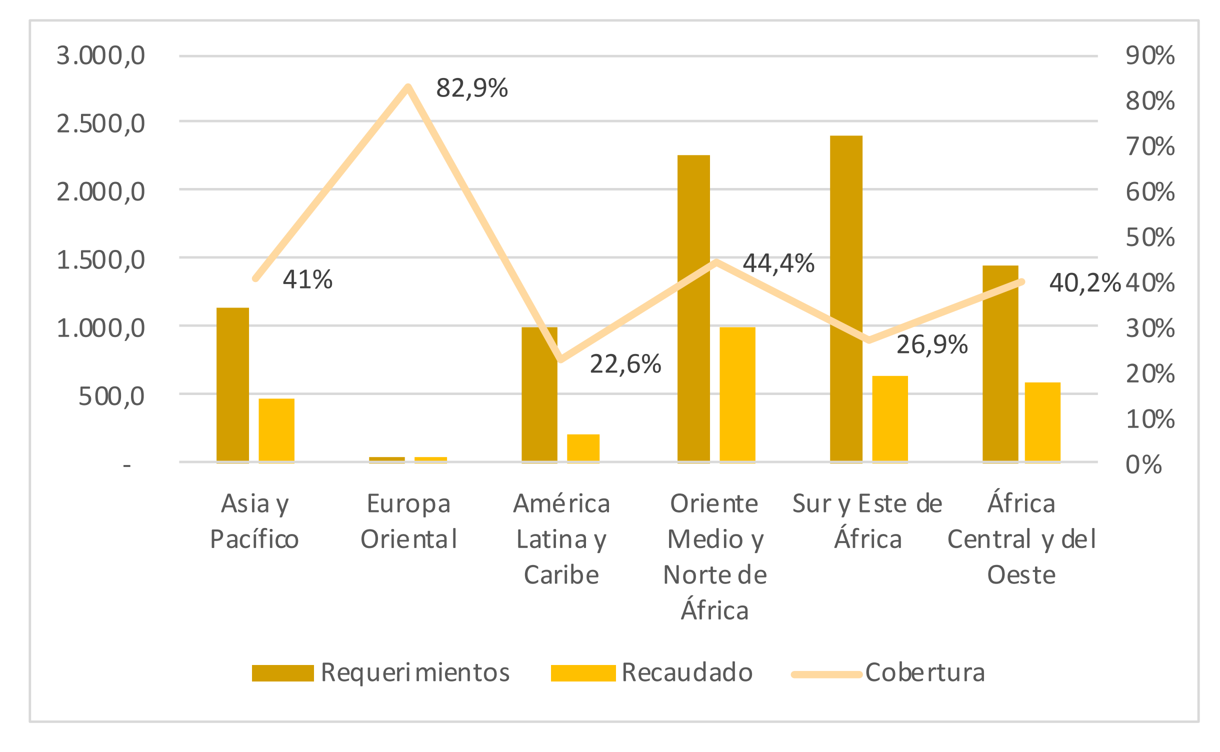
- Por último, como aspecto positivo, la utilización de la exención o razón humanitaria ha sido esgrimida como elemento de acceso a los escenarios de crisis que, según el informe de la UNU, en el caso de Colombia ha funcionado, pero no así en el de Myanmar.

Respecto a los recursos financieros necesarios para hacer frente a las necesidades humanitarias, en la gráfica 3 se evidencia el importante déficit existente entre los fondos solicitados en los diferentes llamamientos de Naciones Unidas y lo realmente recaudado, según los datos de OCHA. Se puede comprobar que los recursos necesarios con motivo de la pandemia han aumentado y sin embargo no ha habido un aumento de la financiación en el mismo sentido. Es más, en 2020 la recaudación ha disminuido en casi 1.000 millones de dólares, mientras que el aumento de las necesidades ha sido de casi 10.000 millones. Esto da una idea de los recortes en la ayuda destinada a la respuesta humanitaria por parte de los principales donantes, lo que estaría estrechamente relacionado con el aumento de las necesidades nacionales de hacer frente a la pandemia y también a la crisis económica derivada de la misma.

El 25 de marzo de 2020 las Naciones Unidas lanzaron el Plan Global de Respuesta Humanitaria para COVID-19 (GHRP) para hacer frente a las consecuencias inmediatas de la pandemia. Como muestra la figura 4, la respuesta ha sido desigual y mientras en Europa Oriental se habían cubierto casi el 83% de los fondos requeridos, en América Latina y Caribe y África del Sur y del Este, apenas el 22,6% y el 26,9% se habían aportado, respectivamente. Ello da una idea de la disparidad de la respuesta, al menos desde el punto de vista del esfuerzo financiero.

Además, es importante remarcar que, según el mencionado informe de la UNU, un 95% del presupuesto del GHRP se identificó para financiar actividades de instituciones de las propias Naciones Unidas Por ello, teniendo en cuenta las restricciones al acceso expuestas, dejaría un margen escaso a la financiación de organizaciones no internacionales, lo cual contradice el enfoque de localización del *Grand Bargain*.

Gráfica 4. Requerimientos y financiación regional (para los países receptores del GHRP) en febrero de 2021 (millones de dólares).



Fuente. OCHA (2021)

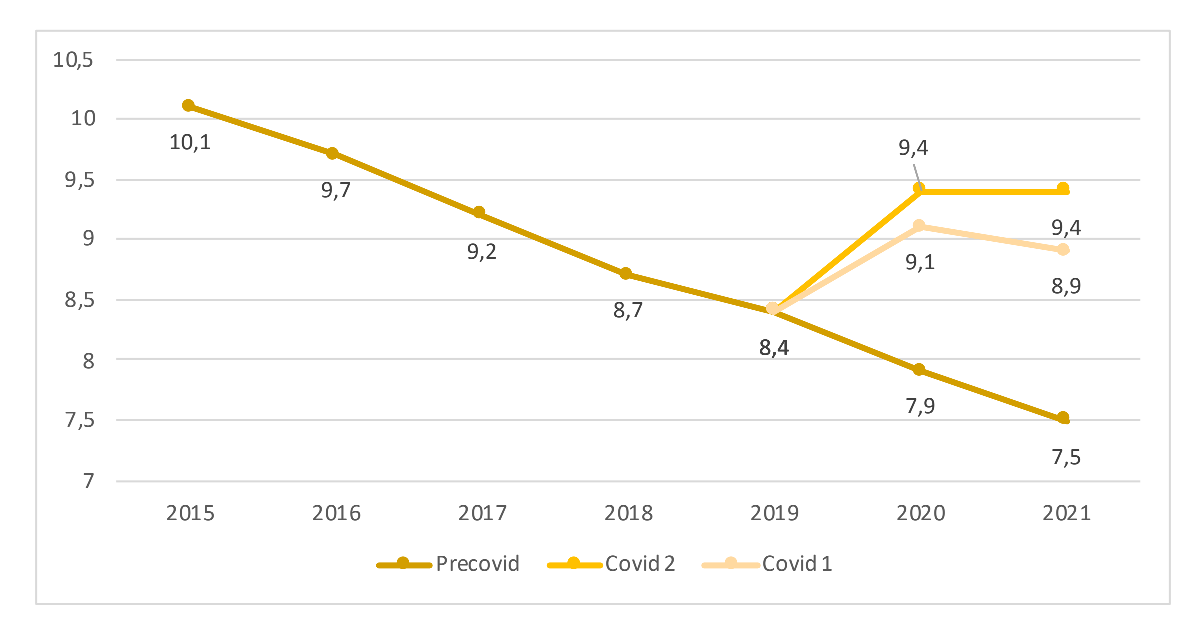
Por último, el déficit en la respuesta humanitaria ha repercutido de manera importante en el cumplimiento de los ODS y, sobre todo, respecto a aquellos que son más sensibles a las crisis humanitarias, como los relativos a la pobreza, el hambre, el agua y saneamiento o la salud. La pandemia también ha agravado la situación de la población más vulnerable y vulnerabilizada en ciertos escenarios, ya de por sí afectados por condiciones de vida difíciles y por el incumplimiento y transgresión de sus derechos fundamentales, tal y como se contempla en la Estrategia de Respuesta Conjunta de la Cooperación Española a la Crisis del COVID-19.

2.3. Pobreza y COVID-19

Respecto al ODS 1: Fin de la pobreza, se había observado, incluso antes de la pandemia, que el ritmo de reducción de la pobreza mundial se estaba desacelerando, y se preveía que no se alcanzaría el objetivo mundial de acabar con la pobreza en 2030. La situación actual está empeorando las previsiones previas y pone de manifiesto la necesidad de reforzar la protección social y la preparación y respuesta ante las crisis humanitarias. Como muestran los datos de la gráfica siguiente, a nivel mundial, la reducción de la extrema pobreza[4] no solo se desacelera, sino que, a consecuencia de la pandemia, disminuye, invirtiéndose la tendencia. El Banco Mundial contempla dos escenarios, representados por las variables covid 1 y covid 2, como muestran las gráficas 5, 6, 8 y 9, en las que se verifican el incremento de la extrema pobreza y se pierden años de esfuerzo en esta materia. En 2020 y 2021 se volvería a los niveles de 2016 y 2017 y, en consecuencia, se estima que entre 40 y 60 millones de personas volverán a caer en la pobreza extrema, lo que supone el primer aumento de la pobreza mundial en más de veinte años.

4 Medida como el porcentaje de la población que vive con menos de 1,9 dólares al día.

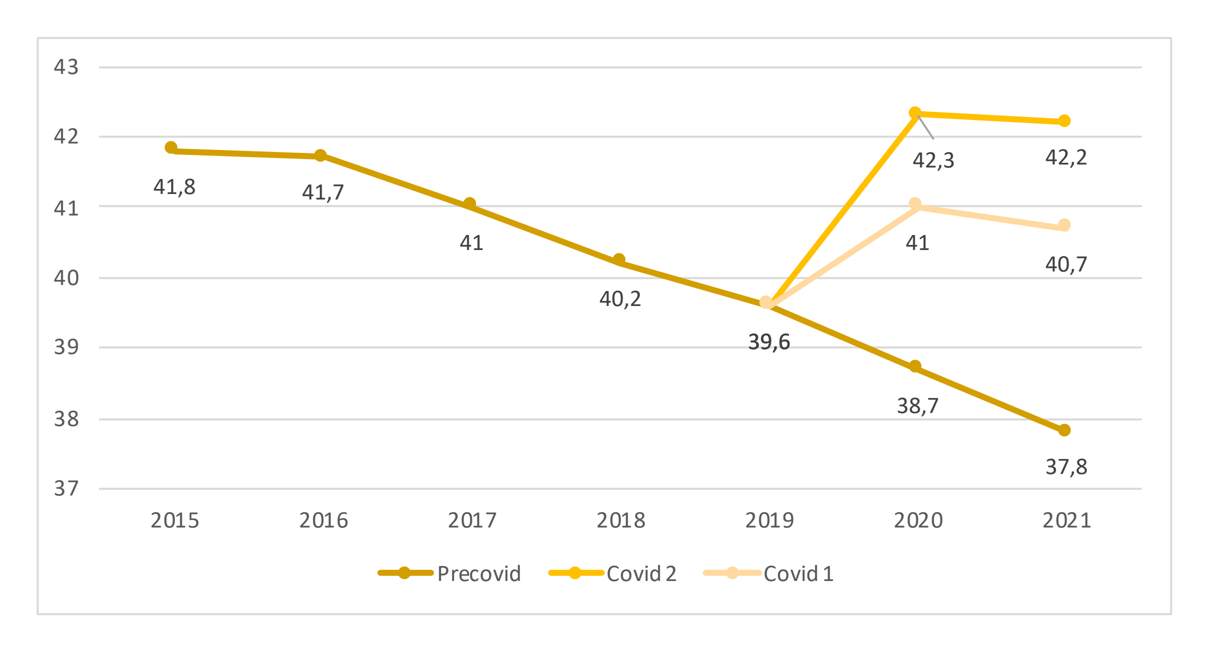
Gráfica 5. Tasa de extrema pobreza global



Fuente. Banco Mundial (2021).

Desde un enfoque regional, esta tendencia es incluso más acentuada. Si vemos los datos de África Subsahariana, para los dos escenarios que plantea el Banco Mundial, la extrema pobreza no bajaría del 40% de la población y descartaría cualquier esperanza del cumplimiento del ODS 1 en 2030.

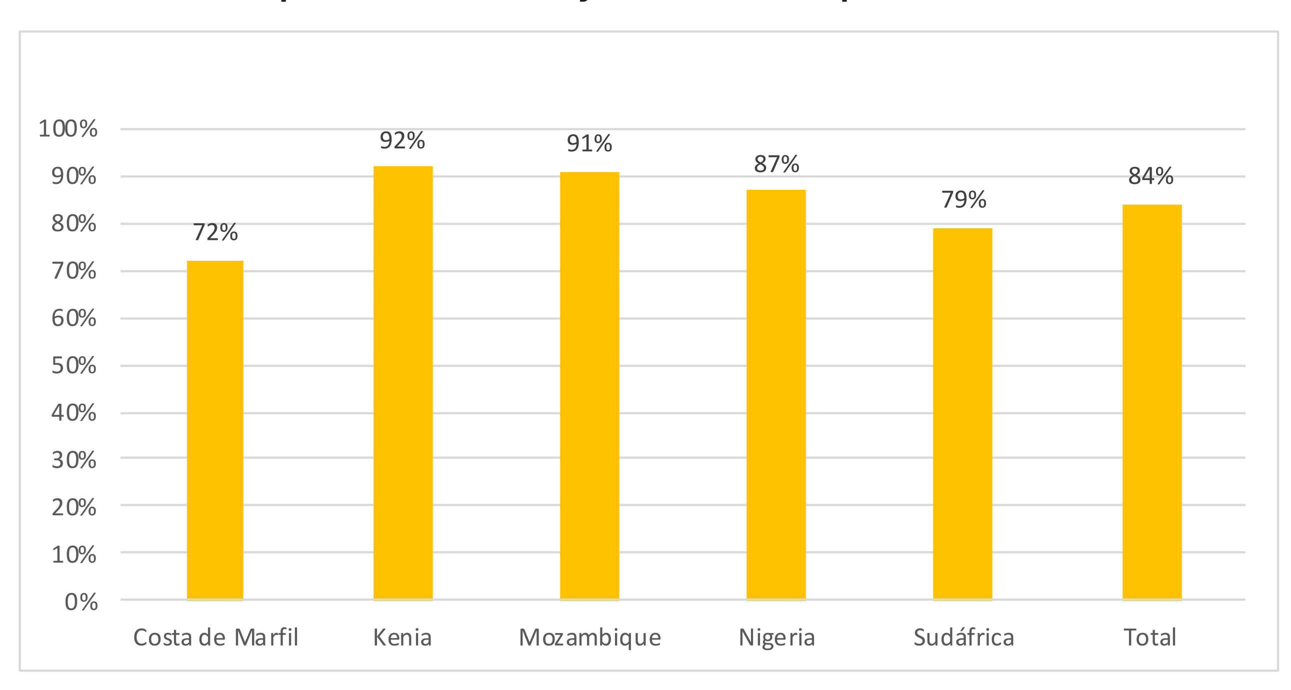
Gráfica 6. Tasa de extrema pobreza África Subsahariana



Fuente. Banco Mundial (2021).

En el caso de África Subsahariana estos datos presumen una situación alarmante, ya que la población en situación de pobreza apenas ha recibido apoyo por parte de las instituciones. En este punto, resulta relevante introducir los resultados de la encuesta realizada por GeoPoll en Costa de Marfil, Kenia, Mozambique Nigeria y Sudáfrica. En la siguiente gráfica se muestra el porcentaje de población que no ha recibido ningún tipo de ayuda en 2020 debido a la pandemia. Es significativo, además, el hecho de que la escasa ayuda ha provenido tan solo, en un 33% de instancias gubernamentales, mientras que un 36% han sido suministradas por familiares o amigos.

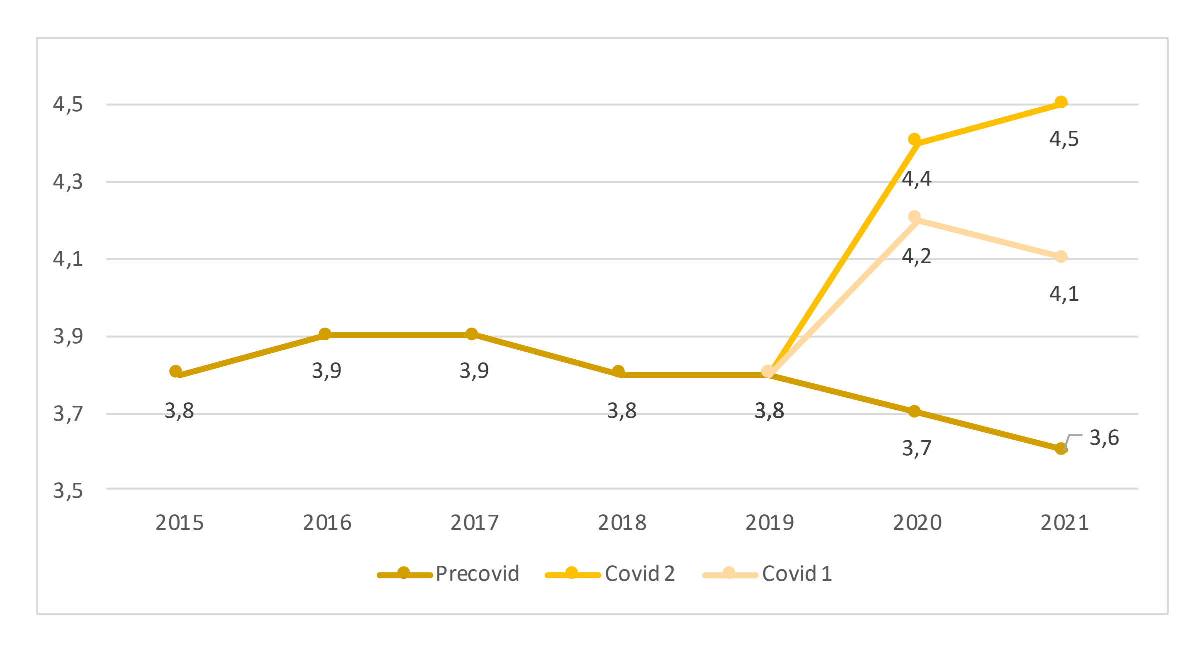
Gráfica 7. Población que no ha recibido ayudas durante la pandemia en 2020.



Fuente. GeoPoll (2021).

En el contexto de América Latina y Caribe, la pandemia ha hecho retroceder la lucha contra la extrema pobreza a niveles de hace más de una década y ha roto las esperanzas de continuar con la disminución de la pobreza en la zona, sobre todo en situaciones complejas como las de Haití o Venezuela.

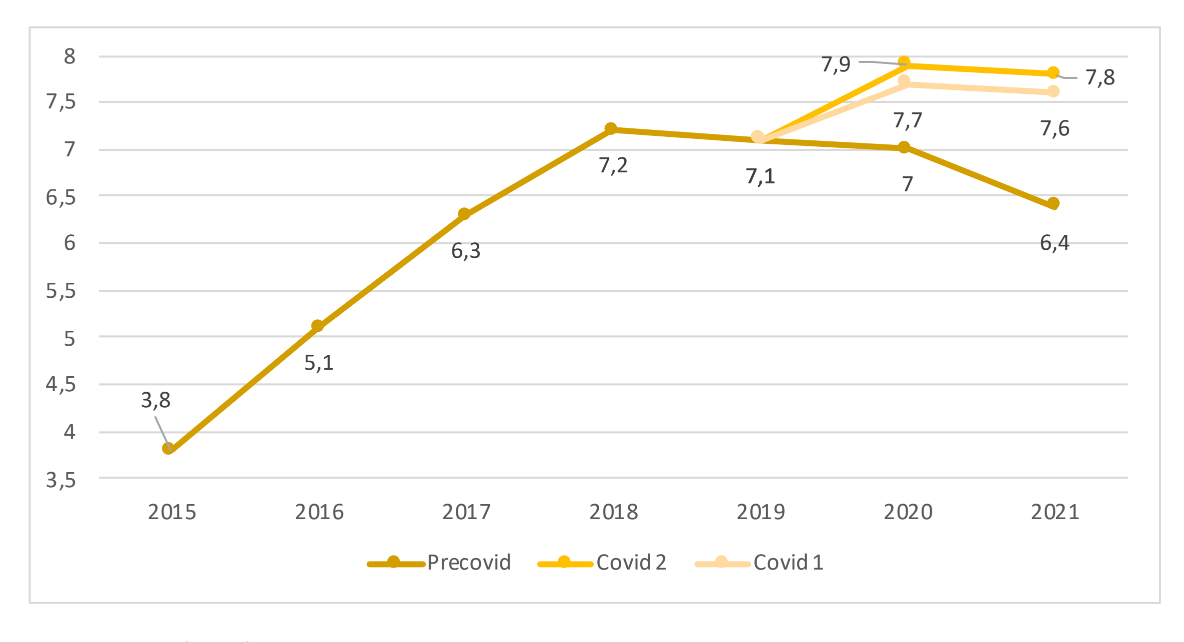
Gráfica 8. Tasa de extrema pobreza América Latina y Caribe



Fuente. Banco Mundial (2021).

En Oriente Medio y el Norte de África, por su parte, la breve y ligera disminución de la pobreza en 2019 no ha sido más que un espejismo y el alza de la pobreza no ha hecho más que acentuarse con la llegada de la pandemia.

Gráfica 9. Tasa de extrema pobreza Oriente medio y Norte de África



Fuente. Banco Mundial (2021).

2.4. Hambre y pandemia

Según la Red de Sistemas de Alerta Temprana de Hambrunas (FEWS NET), se espera que durante este año 2021 millones de hogares pobres sigan experimentando reducciones de ingresos debido a los impactos duraderos de la pandemia de COVID-19. En los 29 países monitoreados por la FEWS NET[5], 90 y 100 millones de personas se enfrentaron a situaciones de inseguridad alimentaria severa en 2020 y necesitaron ayuda alimentaria de emergencia. El alto nivel de necesidades también se debe a los conflictos armados y a las perturbaciones macroeconómicas y meteorológicas, como las sequías y las inundaciones, y al aumento de la langosta del desierto. Se prevé que estos factores, incluidos los efectos económicos a largo plazo de la pandemia, sigan afectando negativamente a la seguridad alimentaria durante 2021.

Según datos de la FAO y del PNUD, la desaceleración económica y la interrupción de las cadenas de valor de los alimentos causadas por la pandemia están agravando el hambre y la inseguridad alimentaria. Además, el recrudecimiento de plagas de langosta en los cultivos sigue siendo alarmante en África Oriental y Yemen, donde 35 millones de personas ya sufren una grave inseguridad alimentaria. Se estima que, debido a la pandemia, unos 370 millones de niños y niñas no reciben las comidas escolares gratuitas de las que dependen. A nivel mundial, 47 millones de niños menores de 5 años, es decir, el 6,9%, estaban afectados por desnutrición en 2019, lo cual hace pensar que estas cifras empeorarán como consecuencia de la pandemia.

Al igual que para el caso de la pobreza, el ODS 2: Hambre Cero está sufriendo el impacto de la pandemia por el nuevo coronavirus. Los datos de la FAO son significativos al respecto, ya que el número total de personas que sufren inseguridad alimentaria grave ha aumentado desde 2015 y esta situación está empeorando. La diferencia entre la situación prevista por la FAO sin la existencia de la pandemia y los tres escenarios identificados es significativa. El aumento de personas desnutridas en unos ocho millones de personas en 2020 ha resultado una previsión quimérica, con las previsiones existentes con la aparición de la COVD-19, ya que incluso en el escenario más favorable, se plantea que el aumento sea de unos 100 millones de personas con hambre. Por ello, y en todo caso, en 2021 más de 700 millones de personas se encontrarían en situación de inseguridad alimentaria, lo cual representa un desafío importante para las agencias y organizaciones humanitarias. Además, el ODS 2 se torna de imposible cumplimiento, ya que las previsiones de la FAO en los tres escenarios que maneja sitúan al número de desnutridos en torno a los 850 millones de personas en 2030, rompiendo de esta manera la meta del hambre cero. Esto implica, igualmente, que todavía hay millones de niños desnutridos y la cifra no disminuirá en esta década si no se toman medidas contundentes.

Las medidas de contención tomadas debido a la COVID-19 ya están limitando la movilidad de trabajadores y trabajadoras en las zonas que dependen de la mano de obra estacional o migrante y dificultan el acceso a los mercados y el transporte de alimentos tanto dentro de los países como entre ellos. Además, nuevas interrupciones de los procesos de logística podrían perturbar las nuevas temporadas de siembra.

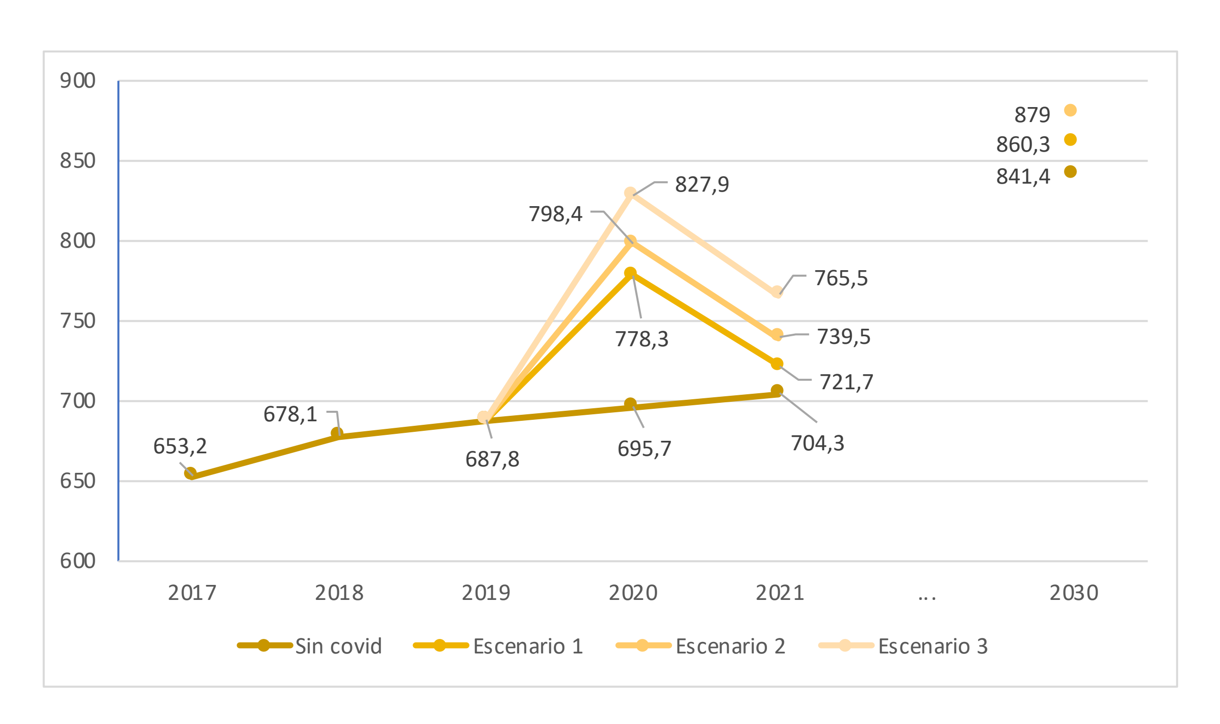
Desde el punto de vista de la demanda, se espera que los cierres y confinamientos masivos en todo el mundo dificulten la capacidad de la población para acceder a los alimentos y provoquen una grave recesión económica. Esto dificultará, está dificultando ya, el acceso a los alimentos, especialmente para los pobres y los grupos especialmente vulnerables. Los países de ingresos bajos y medios serán probablemente los más afectados, ya que no cuentan con los mecanismos y fondos de contingencia para estimular sus economías y proteger a los más sectores más vulnerables. En consecuencia, es probable que una crisis

5 Estos países son Afganistán, Burundi, Camerún, Chad, Etiopía, Guatemala, Haití, Kenia, Madagascar, Malawi, Malí, Mozambique, Níger, Nigeria, RD Congo, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, Uganda, Yemen, Zimbabue, Burkina Faso, República Centroafricana, El Salvador, Honduras, Lesoto, Mauritania, Nicaragua y Ruanda

económica mundial inducida por la pandemia genere nuevos focos de inseguridad alimentaria incluso en países que no requerían intervenciones anteriormente.

Por último, la estimación del efecto de la COVID-19 sobre la seguridad alimentaria conlleva un alto grado de incertidumbre debido a la falta de datos y de claridad sobre cómo será el futuro de la economía mundial.

Gráfica 10. Número de personas desnutridas (millones).



Fuente. FAOSTAT (2021)

2.5. Salud y pandemia

Respecto al ODS 3: Salud y bienestar, en los últimos años se ha avanzado en muchas áreas de la salud, pero el ritmo de mejora ha disminuido y no será suficiente para alcanzar la mayoría de las metas del objetivo. La COVID-19 está devastando los sistemas sanitarios de todo el mundo y amenaza los logros ya alcanzados. La mayoría de los países, en particular los menos desarrollados, no tienen suficientes instalaciones sanitarias, suministros médicos y personal sanitario para satisfacer el aumento de las necesidades como consecuencia de la pandemia. Como muestra la siguiente tabla, en 2018 aún había más de veinte países con menos de un médico por cada 10.000 habitantes, mientras que el promedio mundial era de unos 17. Además, respecto al número de camas de hospital por cada 10.000 habitantes, ningún país del África Subsahariana superaba la media mundial de unas 28 camas.

Tabla 1. Médicos por cada 10.000 habitantes en 2018.

País	Número	País	Número
Malawi	0,157	Burkina Faso	0,6
Somalia	0,229	RCA	0,629
Sierra Leona	0,25	Lesoto	0,676
Liberia	0,373	Senegal	0,692

Tanzania	0,399	Mozambique	0,735
Chad	0,475	Zimbabue	0,763
Togo	0,487	Guinea	0,788
Burundi	0,5	Eswatini	0,796
Níger	0,5	Camerún	0,898
Papúa Nueva Guinea	0,529	RD Congo	0,9

Fuente. PNUD (2021) y OMS (2021).

Además, muchos de los habitantes de los países mencionados en la tabla y gran parte de los Estados del África Subsahariana apenas cuentan con sistemas adecuados de suministro de agua potable y saneamiento. Se calcula que menos del 30% de los habitantes de la región.

En este sentido, la OMS, UNICEF y la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización (GAVI) han mostrado su preocupación debido a que a lo largo de 2020 los servicios de inmunización rutinarios se habían interrumpido en al menos 68 países debido a la COVID-19, lo que suponía que aproximadamente 80 millones de niños menores de un año corrían un mayor riesgo de contraer enfermedades prevenibles por vacunación.

La pandemia ha obstaculizado los servicios sanitarios esenciales en casi todos los países y sobre todo en los países de ingresos bajos y medios. A nivel global, el diagnóstico y el tratamiento de las enfermedades no transmisibles se han visto afectados en un 69%, la planificación familiar y la anticoncepción en un 68%, la atención prenatal en un 56% y el diagnóstico y el tratamiento del cáncer en un 55%. El tratamiento de la salud mental, por su parte, se ha visto interrumpido en un 61%, incluyendo el apoyo psicosocial en las emergencias humanitarias. Los datos sugieren que el número de muertes anuales debidas al VIH, la tuberculosis y la malaria podrían casi duplicarse debido a las consecuencias de la COVID-19, dejando palpable cómo esta nueva enfermedad puede impulsar las necesidades humanitarias, agudizando las desigualdades estructurales y sociales existentes y cómo se podrían perder veinte años de progreso en materia sanitaria.

2.6. Género, educación y COVID-19

La desigualdad que ya de por si sufren las mujeres y las niñas en muchas sociedades existentes corre el riesgo de agravarse aún más durante y después de una crisis humanitaria. En el caso de la pandemia actual, los datos han evidenciado el aumento de la desigualdad de género y sus efectos sobre mujeres y niñas, a pesar de los progresos realizados en 2019, según recoge el último informe anual de ONU Mujeres[6].

Según el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), los contextos humanitarios afectan más a las mujeres, ya que en torno al 70% experimentan violencia de género durante las crisis humanitarias, en comparación con el 35% que la sufren en otras circunstancias en todo el mundo. UNFPA prevé que se den unos 15 millones de casos adicionales de violencia de género cada tres meses durante los periodos de confinamiento y cierre. Las crisis humanitarias interrumpen las redes familiares y sociales y cambian los roles que desempeñan los distintos géneros.

Desgraciadamente, en todo el mundo la violencia de género se ha incrementado debido a las medidas restrictivas y a las cuarentenas, provocando confinamientos de mujeres y niñas con sus maltratadores. Además, los efec-

6 Dada la brevedad del informe hemos agrupado diversos aspectos en un mismo apartado.

tos de la pandemia también podrían provocar 13 millones de casos de matrimonio infantil, en parte derivado del cierre de las escuelas.

En este sentido, los y las menores se enfrentan a desafíos particulares en el acceso a la educación[7]. La ONU estima que casi 24 millones de niños, niñas y jóvenes que viven en escenarios de crisis humanitaria corren el riesgo de no volver a la escuela debido a la COVID-19. A pesar de que la educación a distancia ha ayudado a garantizar cierto nivel de continuidad para los estudiantes en muchos lugares del planeta, durante la pandemia, el acceso a estas oportunidades ha sido complicada y difícil para muchos beneficiarios de ayuda humanitaria, y sobre todo, para niños y niñas refugiadas y/o desplazadas. Además, las niñas corren un alto riesgo aún mayor, ya que no asistir a la escuela en muchos casos conduce a matrimonios precoces y forzados como se ha mencionado.

Por otro lado, las mujeres constituyen la mayoría de la fuerza laboral en los sectores sanitario y de asistencia social de muchos países, además de ser las encargadas de cuidar a los enfermos y ancianos, dentro de la familia. Todo esto las expone a un mayor riesgo de infección. Igualmente, las repercusiones de la pandemia sobre los servicios sanitarios han provocado la falta de acceso a la salud sexual y reproductiva para muchas mujeres y niñas lo que, junto a la precariedad de las condiciones laborales, muchas veces dentro de sectores informales[8], ha incidido en el aumento de su vulnerabilidad y riesgo en situaciones de crisis humanitaria y especialmente durante la presente pandemia.

---

7 El análisis relativo a la educación se ha incluido junto al género en este apartado por la relación de ambos elementos en cuanto a los efectos de la COVID-19.

8 Un ejemplo de ello es el caso de las trabajadoras domésticas o trabajadoras remuneradas del hogar, a las que han afectado con severidad las consecuencias de la pandemia, tal y como muestra en su informe ONU Mujeres, OIT y CEPAL.

3. Desafíos de la respuesta humanitaria en un mundo en pandemia

Los efectos de la COVID-19 ha supuesto una crisis global sin precedentes en cuanto a su impacto mundial, en todos los ámbitos sociales y económicos, y también en el humanitario. La pandemia ha puesto en evidencia la necesidad de una respuesta y financiación humanitaria rápida y flexible, especialmente en períodos de gran incertidumbre, como sucedió durante la denominada “primera ola”, entre marzo y mayo de 2020.

Según el informe de la UNU mencionado, la pandemia no solo ha evidenciado las debilidades del sistema humanitario, sino que ha mostrado la resistencia, la creatividad y la capacidad de adaptación de actores clave del sector y ha dado lugar a modos más innovadores y eficientes de ayuda. Al mismo tiempo, ha acelerado el largo debate sobre la viabilidad de los enfoques humanitarios actuales. En particular, la pandemia ha puesto de manifiesto la dificultad del sistema internacional para dar respuesta a crisis globales, su ineficiente modelo de financiación y la incapacidad para cumplir los compromisos adquiridos en la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016. También ha puesto de manifiesto algunos de los retos más importantes a los que se enfrentan las ONG nacionales y locales, así como las organizaciones internacionales para lograr acceder a la población en situación de vulnerabilidad durante una crisis. Igualmente ha evidenciado las ventajas comparativas tanto de las grandes ONG internacionales como de las organizaciones locales más pequeñas, así como las potencialidades de las organizaciones locales de mujeres.

Igualmente, tanto desde la ONU, como desde la Unión Europea o el Movimiento de la Cruz Roja y Media Luna Roja, se ha puesto de manifiesto la necesidad de propiciar y llevar a cabo cambios y reformas en el sistema de respuesta humanitaria desde los procedimientos y las instituciones de gestión e implementación. Para ello, se han identificado diversos desafíos que corresponden a las necesidades de cambio detectadas en función de la insuficiente respuesta que se ha mostrado en los apartados anteriores. Estos desafíos no constituyen elementos aislados, sino que se relacionan entre sí y comparten elementos en común.

3.1. Mejorar el acceso y la prestación de servicios

La primera conclusión que se pueden sacar de los datos expuestos en los apartados anteriores es que la financiación y la búsqueda de recursos necesita de un impulso importante en tiempos de crisis humanitarias globales. La gestión de la crisis ha demostrado que se han de encontrar procedimientos y maneras de involucrar de manera más importante a las instituciones y ONG nacionales y locales desde el principio de la respuesta humanitaria, con especial atención a las organizaciones de mujeres, y garantizar que reciban el apoyo y la financiación adecuados, tanto del sector público como del sector privado. Esto no supone un diagnóstico nuevo, ya que en la mencionada Cumbre Humanitaria Mundial se reconoció la necesidad de establecer el Grand Bargain para paliar a las debilidades del sistema humanitario global y, en especial, a la falta de recursos frente al continuo crecimiento de las necesidades. En este sentido, en el actual contexto, la flexibilización y agilización de los procedimientos de financiación de los donantes son fundamentales para una rápida respuesta operativa ante las crisis humanitarias que mejore su calidad. Ello debe contar con la mejora de los procesos en las organizaciones de implementación, tanto multilaterales como gubernamentales, o en la esfera de las ONG, ya sea a nivel internacional como nacional o local.

Respecto al acceso a la población en situación de mayor vulnerabilidad y con mayores carencias, y teniendo en cuenta, las reflexiones del informe de la UNU, en el mismo se presentan una serie de recomendaciones para tratar de afrontar las restricciones o barreras expuestas anteriormente o tratar, al menos de menoscabarlas. Estas recomendaciones para facilitar y mejorar el acceso se presentan seguidamente.

- Revisar los estándares de la respuesta humanitaria, sobre todo respecto de la financiación, aumentando la misma para entidades nacionales y regionales y reforzando los sistemas de salud locales, así como de transferencias monetarias a la población vulnerable, Todo ello, de cara a reforzar la capacidad de respuesta local en lugar de expandir la ayuda internacional.
- Reforzar los compromisos del *Grand Bargain* con medidas concretas de cara a equilibrar las desigualdades de financiación entre las organizaciones humanitarias internacionales y locales. Estas medidas tienen que lograr el compromiso de hacer hincapié en la “localización” de la respuesta humanitaria.
- Mejorar las condiciones de seguridad de los trabajadores humanitarios de manera igualitaria, independientemente de su nacionalidad o situación laboral.
- Reforzar las capacidades del personal local y de los socios locales para supervisar las actividades humanitarias sin necesidad de personal internacional, lo cual mejoraría la rendición de cuentas, la autonomía y la transparencia en las actividades humanitarias.
- Desarrollar un enfoque coherente y consistente de exenciones o razones humanitarias, de manera que, previamente a la aparición de escenarios de crisis humanitaria, se establezcan los casos en los que se permitirá la actuación de los actores humanitarios.
- Definir y acordar las actividades humanitarias esenciales anticipadamente con los actores humanitarios y los gobiernos locales, de cara a llevar a cabo una respuesta más rápida y eficaz en contextos de crisis humanitaria.
- Priorizar las actividades de protección relacionadas con los abusos sexuales y la violencia de género en los contextos de crisis humanitarias.
- Reforzar e invertir en campañas de sensibilización e información como elemento de lucha contra la desinformación.
- Identificar las oportunidades que brinda el trabajo en contextos de crisis humanitarias sanitarias, respecto de los conflictos armados, por ejemplo, respecto al tratamiento de los prisioneros de guerra o la consecución de altos el fuego o treguas.
- Construir un enfoque coherente y multidimensional del riesgo de desastres, de manera que se asignen recursos para llevar a cabo un análisis de riesgos y previsiones que combinen información local, nacional, regional e internacional. Todo ello, no solo de cara a afrontar las próximas pandemias, sino para hacer frente a las crisis climáticas venideras.

Más allá del desafío en conseguir recursos para dar respuesta a la crisis sanitaria y en el acceso a las personas afectadas, es importante considerar los grandes desafíos para garantizar la calidad de la misma y los mecanismos para su optima gestión. En este campo, se pueden destacar los retos planteados en materia de monitoreo y evaluación, así como, en general, todos los mecanismos para garantizar la calidad de las acciones. Destacan en esta dimensión, la participación de las comunidades y la rendición de cuentas a ellas como elementos esenciales de una acción humanitaria poniendo las personas afectadas en el centro. No obstante, estos compromisos se ven muy impactados en el contexto de la COVID-19.

La participación de las comunidades es, en efecto, especialmente difícil cuando la gente no se puede reunir y el acceso a la tecnología es limitado. Para superar esto es importante realizar un mapeo inicial de la información a nivel comunitario para entender cómo fluye la información y permitir que todos tengan acceso a la información correcta. Esto puede hacerse, por ejemplo, trabajando con los puntos focales comunitarios existentes, equipándolos con teléfonos y créditos de comunicación o radios y manteniéndolos informados.

La gestión de los mecanismos de quejas de manera remota, un mecanismo esencial para garantizar la calidad de la ayuda y la seguridad de las comunidades plantea también grandes retos, ya que, por lo general, la gente está acostumbrada a interacciones cara a cara antes que a llamadas telefónicas o SMS. Un estudio reciente de CHS Alliance[9], muestra que durante la pandemia es importante garantizar múltiples canales, así como emplear las lenguas locales y garantizar la formación del personal. Estas recomendaciones están muy alineadas con los compromisos marcados anteriormente en el sector, en especial con los compromisos del IASC desde 2011 y la Norma Humanitaria Esencial (CHS) lanzada en el 2014. El estudio muestra la importancia, al comparar el impacto de la pandemia en diferentes organizaciones, de haber contado con anterioridad con estos mecanismo y canales ya que el establecimiento de estos en plena pandemia ha sido limitado y difícil para muchas organizaciones.

En este sentido, la mejora de los procedimientos y mecanismos de seguimiento y evaluación de las iniciativas de acción humanitaria resultan esenciales para apoyar la mejora de la calidad de las mismas, sobre todo en las organizaciones locales o nacionales. Éstas pueden mejorar el impacto de la respuesta humanitaria si se identifican aquellas organizaciones e instituciones privadas o públicas que son reconocidas y que cuentan con mayor legitimidad en los escenarios de crisis. De esta manera se promoverá la disminución de "intermediarios humanitarios" nacionales o internacionales y se podrá asegurar una gestión de los fondos más eficiente. Además, la identificación y certificación previa de actores humanitarios locales agilizará las respuestas y mejorará la coordinación en los contextos de crisis. El impulso para la creación y desarrollo de consorcios basados en una relación de asociación igualitaria en cuanto a financiación, rendición de cuentas y responsabilidades compartidas entre los actores humanitarios locales e internacionales supondría un avance en la mejora de la prestación de servicios.

9 *Complaint Mechanisms & COVID-19: The importance of preparedness and community engagement, CHS Alliance 2020*

3.2. Localización e innovación

En los últimos años y, sobre todo, tras la mencionada Cumbre Humanitaria de 2016 se ha hecho hincapié en el apoyo a los actores locales, ya que estos suelen estar más cerca de las personas afectadas por los desastres y de la población en situación de mayor vulnerabilidad, y su respuesta puede ser más rápida y efectiva, a la vez que eficiente. La pandemia ha puesto de manifiesto la necesidad de conocer los escenarios de respuesta y de reforzar a los agentes locales. Para ello, se requiere de mecanismos de financiación que permitan la asignación de recursos hacia los agentes locales y la reducción de la "intermediación humanitaria".

En este sentido, la respuesta humanitaria internacional se ha visto reforzada por los fondos mancomunados de OCHA con una inversión total en 48 países de 493 millones de dólares, 241 de los cuales se destinaron al Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF) y 252 millones a los Fondos Humanitarios de País (CBPF)[10]. Los CBPF y el CERF han apoyado una respuesta local en primera línea frente a la pandemia, aportando unos 226 millones de dólares a ONG internacionales y nacionales, Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y otros socios locales, lo cual supone un interesante ejemplo de localización de la ayuda. En 2020, el CERF y los CBPF han introducido importantes innovaciones para ser más flexibles y ágiles en respuesta a la pandemia. Se han suministrado importantes recursos a cientos de socios humanitarios para garantizar una respuesta adecuada ante la pandemia en contextos ya de por sí afectados por conflictos armados, desastres naturales y otras emergencias de salud pública. Por ello, el refuerzo de las capacidades humanitarias locales, teniendo en cuenta especialmente a las organizaciones y asociaciones de mujeres, puede mejorar la apropiación de la ayuda por parte de las personas beneficiarias y, en la misma línea, reforzar su empoderamiento, menoscabando el componente colonizador y paternalista que aún subsiste en la acción humanitaria, al menos en su percepción por parte de algunas comunidades.

Por otro lado, la gestión de la crisis de la COVID-19 ha puesto de manifiesto la necesidad de introducir innovaciones en los procedimientos y tecnologías de la información, antes y durante la respuesta humanitaria. La información científica disponible debe difundirse y usarse de manera práctica y accesible, de cara a combinar la valoración de necesidades humanitarias y los sistemas de alerta temprana eficaces con una respuesta más ágil, efectiva y eficiente sobre el terreno.

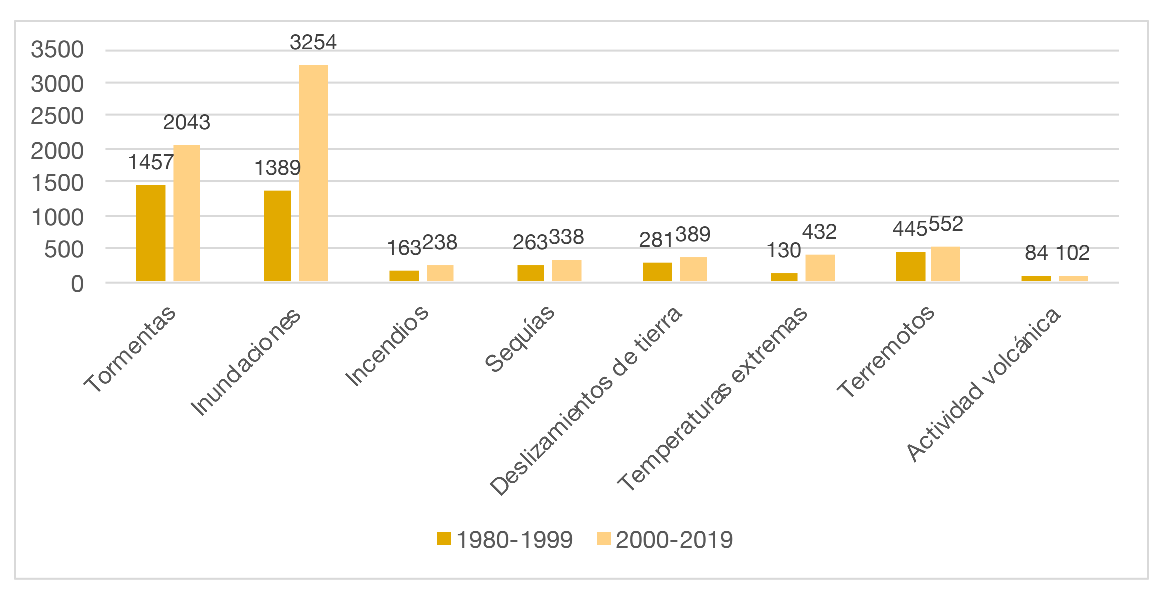
En este sentido, el desarrollo de herramientas digitales adecuadas, accesibles y seguras tiene un papel esencial en la mejora de la eficiencia y la eficacia de los programas de acción humanitaria. Estas herramientas suponen ya una mejor conexión entre donantes, agencias implementadoras y beneficiarios e incrementan el impacto de la respuesta. Ejemplo de ello son los sistemas de transferencias monetarias, ya mencionadas, hacia las víctimas de desastres, que han tenido una exitosa aplicación en diversos contextos.

10 Estos fondos han posibilitado el acceso al agua potable y limpia para 4 millones de personas y reparto de kits de higiene y saneamiento para 3,7 millones; el apoyo a más de 2.000 instalaciones médicas con 3,5 millones de personas beneficiadas con servicios de atención sanitaria y más de 23 millones de unidades de equipos de protección personal, kits sanitarios y suministros médicos entregados; el apoyo a los medios de subsistencia, incluyendo insumos agrícolas y ganaderos y formación para el desarrollo de habilidades para 130.000 personas; refugio para 615.000 personas; ayuda en efectivo para 500.000 personas para productos básicos del hogar, incluyendo alimentos, agua, medicamentos, servicios públicos y alquiler; servicios esenciales de protección para 692.000 personas, incluyendo apoyo psicosocial, asistencia jurídica y campañas de concienciación sobre la protección; apoyo a cinco millones de niños y niñas con aprendizaje a distancia o en el hogar; asistencia a unas 343.000 personas con actividades de prevención y respuesta a la violencia de género, etc.

3.3. Previsión, preparación ante desastres y cambio climático

Las causas y circunstancias de aparición del virus SARS-CoV-2 y su transferencia entre especies ha evidenciado la relación entre la actividad humana y el desarrollo de pandemias. En el caso de muchas regiones del planeta afectadas por las consecuencias de la aceleración del cambio climático, esta relación era clara, aunque las decisiones políticas no hayan dado respuesta contundente a este problema global. Aunque en la siguiente gráfica no aparecen los desastres de tipo biológico, el aumento significativo del resto de desastres en las dos últimas décadas ilustra el aumento del riesgo que en la mayoría de los casos está en consonancia con los efectos de la actividad humana sobre el medio natural.

Grafica 11. Número de desastres según tipología entre 1980-2019.



Fuente. UNDRR-CRED (2021).

La gestión eficiente y eficaz de las crisis humanitarias provocadas por desastres producidos por amenazas naturales significa aplicar los compromisos existentes en materia de refuerzo de la resiliencia en los ODS, el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres y el Acuerdo de París sobre el cambio climático. Para ello es fundamental mejorar los sistemas de monitoreo del riesgo de desastre y que las organizaciones humanitarias, los donantes y los Gobiernos trabajen en conjunto a nivel internacional, nacional y sobre todo local, de cara a priorizar las necesidades de las víctimas y la población vulnerable incidiendo en la consecución de resultados tangibles a nivel comunitario. Estos sistemas tienen que contener elementos y herramientas que permitan hacer previsiones de riesgos y prospectiva respecto a desastres y posibles escenarios de crisis humanitarias, para enfrentarse a ellos con cierto carácter anticipatorio. Además, dichos sistemas han de depender de actividades y procesos, tales como la comprensión y mapeo de la amenaza, el monitoreo y los pronósticos, el procesamiento y la diseminación de avisos comprensibles a las autoridades políticas y a la población, así como la puesta en marcha de acciones adecuadas y oportunas en respuesta a los avisos.

En el Informe Mundial sobre Desastres 2020 de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) se identifican una serie de recomendaciones respecto a los diversos actores involucrados en la respuesta humanitaria en el contexto de la pandemia por el coronavirus, que evidencian la importancia del componente ambiental y de la construcción de resiliencia de las poblaciones ante los desastres.

Respecto al papel de las organizaciones humanitarias, el informe plantea que éstas:

- Adopten y refuercen sus estrategias de adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos, sobre todo en contextos urbanos y en escenarios de emergencias complejas.
- Aumenten e incorporen el uso de la información basada en previsiones sobre riesgos en los procesos de planificación, lo cual implica la elaboración e incorporación de estudios de impacto y evaluación ambiental.
- Refuercen y aumenten en todo momento las capacidades de respuesta rápida ante desastres, elaborando mapeos de riesgos ambientales que permitan su estudio, análisis y evaluación.
- Mejoren la coordinación entre las distintas organizaciones, autoridades y comunidades a nivel internacional, nacional y local, y compartan información relevante.
- Asuman la responsabilidad de rendir cuentas sobre los efectos ambientales de las intervenciones humanitarias de manera transparente.
- Aprovechen las lecciones aprendidas y la experiencia de la población a la hora de diseñar estrategias y mecanismos de Reducción del Riesgo de Desastres (RRD). Estos han de abarcar la amenaza, la exposición y la vulnerabilidad, teniendo en cuenta herramientas de seguimiento y evaluación de impacto ambiental.

Respecto a los donantes, el informe recomienda:

- El diseño de ayudas que permitan la recuperación de las poblaciones vulnerables mediante una respuesta sostenible ambientalmente.
- Aumentar el interés en la respuesta sostenible en países en desarrollo.
- Garantizar la financiación de iniciativas de RRD en países de alto riesgo y escasos recursos.
- Modificar los procedimientos de acceso a fondos multilaterales por parte de las organizaciones locales, de cara a aumentar la resiliencia y las capacidades de respuesta local.
- Apoyar los mecanismos de previsión y preparación de cara a mejorar la respuesta humanitaria ante desastres previsibles.
- Incentivar y priorizar la financiación de los actores humanitarios que incorporen la sostenibilidad ambiental en sus procedimientos de gestión de la respuesta humanitaria.

3.4. Mejorar la protección en el ámbito humanitario

Tanto en la actual situación de pandemia, como en cualquier contexto de crisis humanitaria, la respuesta humanitaria ha de velar por el respecto, la promoción y la protección de los derechos de las personas beneficiarias de dichas iniciativas. La protección implica que los derechos de la población sean garantizados sin distinción alguna, fundamentalmente la de aquellos grupos en condiciones de pobreza, especial vulnerabilidad, riesgo o exclusión. La crisis provocada por la pandemia puede, de hecho, ser vista como una crisis de protección ya que, también en los países desarrollados y con eficaces sistemas de salud, ha limitado la movilidad, restringido el ejercicio de ciertos derechos y condicionado el pleno ejercicio de otros. Así, numerosos organismos humanitarios, especialmente aquellos con mandatos específicos de protección, plantearon desde el inicio de la pandemia la necesidad de prestar mayor atención a este tema y elaboraron posiciones al respecto[11]. El propio Secretario General de la ONU o el Presidente del CICR alertaron de ese aspecto durante todo el año 2020 tratando de trasmitir

11 Puede verse un compendio de los mensajes en relación con la protección humanitaria durante la pandemia elaborado por ACNUR https://www.icva-network.org/system/files/versions/UNHCR-COVID-19%20protection%20messaging%20final.pdf

el mensaje de que el énfasis excesivo en los aspectos asistenciales y de salud era un enfoque limitado[12].

Evidentemente, las restricciones de movilidad generalizadas en la mayor parte de países han afectado gravemente la posibilidad de huida de poblaciones en situación de refugio o desplazamiento interno y ha hecho mucho más complejas esas situaciones. Poblaciones que se ven forzadas a desplazarse por la violencia y que no pueden hacerlo por la pandemia. Poblaciones que al confinamiento provocado por actores armados suman el debido a la COVID. En definitiva, una suma de variables que han afectado a estos colectivos. Las limitaciones para el acceso de las organizaciones humanitarias que ya hemos citado han agravado esta situación.

De modo muy específico, también, como se ha comentado anteriormente, las cuarentenas, los cierres y confinamientos y la obligación de trabajo a distancia han provocado un fuerte aumento de los casos de acoso y abuso por razón de género en todo el mundo. En este sentido el Comité Permanente entre Organismos (IASC) de la ONU ha introducido la protección contra la explotación y el abuso sexual en todas las operaciones humanitarias, dentro de las estrategias nacionales de respuesta, incluyendo las siguientes prioridades de actuación:

- Alentar a las víctimas a denunciar, garantizando la existencia de mecanismos seguros, fiables y accesibles en todos los escenarios humanitarios, de cara a promover una “cultura de la denuncia” dentro de las entidades que forman parte del IASC.
- Mejorar la calidad de la asistencia centrada en las víctimas y en la puesta en marcha medidas de protección adicionales.
- Mejorar los procesos de selección, la comprobación de referencias de trabajo, los procesos de investigación y las medidas disciplinarias, teniendo en cuenta el desarrollo de investigaciones rápidas y respetuosas.

Por otro lado, no solo las mujeres y las niñas, sino también los menores en general, los adultos mayores y las personas con discapacidad física o psíquica son susceptibles de sufrir discriminación, acoso o abuso. Por ello, es fundamental que las estrategias humanitarias en el futuro se circunscriban de forma clara a los marcos jurídicos existentes, en los que se basa la protección de la población vulnerable ante diversas formas de violencia. En este sentido, tanto el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), el derecho de los refugiados, como el Derecho Internacional Humanitario (DIH) deben fundamentar la respuesta humanitaria. Junto a este marco jurídico, la acción humanitaria ha de seguir los principios humanitarios de humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia y universalidad tanto en las acciones como respecto a los actores que la gestionan. También, el contenido de la Norma Humanitaria Esencial puede ofrecer herramientas de protección. Todo ello enfocado a la materialización de espacios humanitarios, dentro de los escenarios de crisis, que aseguren la protección de las poblaciones en mayor riesgo y la calidad de la asistencia humanitaria.

12 https://news.un.org/en/story/2020/07/1067632

4. Conclusiones

El hambre, la pobreza, la desigualdad, la educación y la salud, entre otros elementos, se han agravado a nivel mundial como consecuencia de la pandemia, haciendo prácticamente imposible que los ODS relacionados con estos elementos se puedan alcanzar en 2030. Además, la crisis humanitaria provocada por la COVID-19 ha tenido un impacto profundo en los grupos de población más vulnerable, así como en la dimensión de género, en aspectos económicos, sociales o psicológicos.

Como ha mostrado el presente informe, la respuesta humanitaria global ante la pandemia por la COVID-19 ha evidenciado las carencias y debilidades del sistema humanitario mundial y la necesidad de, al menos, la reforma de algunos aspectos del mismo. Estas debilidades no son nuevas ni han sido descubiertas con motivo de la crisis actual, sino que se venían identificando desde años atrás, pero que la crisis ha señalado con dramática claridad. Tanto la dimensión financiera como la dimensión operativa se han mostrado insuficientes y deficientes para hacer frente de manera global a las consecuencias de la pandemia, y la importancia de reforzar los sistemas locales de respuesta humanitaria, preparación de desastres, previsión y alerta temprana se ha tornado esencial.

Los compromisos adquiridos por el *Grand Bargain* respecto a localización de la ayuda no se han cumplido y ello parece que ha tenido consecuencias en la respuesta a la crisis humanitaria. Dichos compromisos no solo afectan a la dimensión financiera, sino que se relacionan con diversos desafíos que se han identificado y que se fundamentan en los siguientes elementos:

- La mejora del acceso a la ayuda y la prestación de servicios humanitarios representa un desafío que necesita del impulso de la financiación de la respuesta humanitaria global y de su flexibilización y agilización. Para ello será necesario una mejora de los procedimientos de evaluación y seguimiento, así como de rendición de cuentas y transparencia de las organizaciones ejecutoras y donantes de ayuda, no sólo desde el punto de vista financiero, sino respecto a la población asistida, que no ha de ser un mero objeto de respuesta humanitaria. Ello requerirá, igualmente, enfocar el sistema humanitario en las instituciones locales para que se optimicen los recursos, minimizando los "intermediarios humanitarios", de manera que se puedan soslayar los problemas de acceso a los más vulnerables en situaciones de crisis.

- La localización de la ayuda se ha evidenciado como esencial para mejorar la eficiencia de la respuesta humanitaria. Con ella, el refuerzo de la innovación y su aplicación al ámbito humanitario es un elemento que proporcionará agilidad y flexibilidad a la respuesta, sobre todo si se aborda desde un enfoque de género que aborde la desigualdad. Junto a ello, la difusión de datos e información relevante para la respuesta ha de materializarse a través de los sistemas de innovación existentes.

- La mejora y el refuerzo de los sistemas de previsión, preparación y respuesta al riesgo de desastres a nivel internacional, nacional y sobre todo local es otro aspecto fundamental a tener en cuenta ante amenazas futuras. No basta con estar preparados con la información actualizada, sino

que habría que trabajar con prospectiva, tratando de prever futuras situaciones de crisis. De hecho, ya sabemos que las consecuencias del cambio climático provocarán situaciones complicadas en el futuro, algunas de las cuales estarán relacionadas con posibles epidemias o pandemias.

- Por último, el refuerzo y la mejora de los sistemas y procedimientos de protección de las poblaciones en situación de vulnerabilidad y/o afectadas por las crisis humanitarias es esencial de cara a proporcionar una respuesta humanitaria de calidad. Para ello, será fundamental el uso y la aplicación de las herramientas jurídicas y operativas disponibles, como son el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), el derecho de los refugiados, el Derecho Internacional Humanitario (DIH), los principios humanitarios o la Norma Humanitaria Esencial.

Todos estos desafíos requieren de un esfuerzo de coordinación y coherencia titánico que, si se llevan a cabo con voluntad política y eficacia, incidirán en la mejora de la respuesta humanitaria ante las crisis que vendrán. Y ello, porque las amenazas están ahí fuera, y como ha demostrado la crisis de la COVID-19, todos somos en mayor o menor medida vulnerables ante ellas y, por tanto, estamos en riesgo de vernos afectados y sufrir sus consecuencias.

Bibliografía básica

Barbelet, V., Bryant, J. y Willitts-King, B. *All Eyes Are on Local Actors': COVID-19 and Local Humanitarian Action. Opportunities for Systemic Change*. Humanitarian Policy Group (HPG). Overseas Development Institute (ODI). Londres.

Brubaker R., Day A. y Huvé S. (2021). *COVID-19 and Humanitarian Access: How the Pandemic should provoke Systemic Change in the Global Humanitarian System*. United Nations University. Nueva York.

CHS Alliance y ISS/EUR (2020). *Complaint Mechanisms & COVID-19: The importance of preparedness and community engagement*. CHS Alliance. Ginebra.

Comisión Europea (2021). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a la acción humanitaria de la UE: nuevos desafíos, mismos principios*. COM (2021) 110 final. Comisión Europea. Bruselas.

FAO (2020). *The State of Food Security and Nutrition in the World*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Roma.

IFRC (2020). *World Disasters Report 2020. Come Heat or High Water*. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. Geneva, 2020

Lakner, C. et alia (2020). *How much does reducing inequality matter for global poverty?* World Bank Group. Policy Research Working Paper 8869. Washington, D.C.

OCHA (2021). *Global Humanitarian Overview 2021*. Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). Ginebra.

OCHA (2021). *Global Humanitarian Response Plan Covid-19 Final Progress Report*. Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). Ginebra.

OCHA (2020). *Global Humanitarian Overview 2020*. Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). Ginebra.

ONU Mujeres (2020). *El Mundo para las Mujeres y las Niñas. Informe Anual 2019-2020*. ONU Mujeres. Nueva York.

UNICEF (2020). *Accountability to Affected Populations. a handbook for UNICEF and partners*. UNICEF. Ginebra.

Salvador, S. y Cossani, P. (2020). *Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del COVID-19*. ONU Mujeres, Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

SECI (2020). *Estrategia de Respuesta Conjunta de la Cooperación Española a la Crisis del COVID-19. Afrontando la crisis para una recuperación transformadora*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI). Madrid.

.iecah.

Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
Institute of Studies on Conflicts and Humanitarian Action

INVESTIGAR · FORMAR · INCIDIR

Calle Jaén, 13 - local
28020 Madrid
Tels. (+34) 91 377 1498

www.iecah.org

Síguenos en





